



Zukünftige Ausgestaltung der Kontaktquarantäne und Regelung der Quarantäne und Testung bei der Einreise in die Schweiz

Dokument des EDI vom 20. Januar 2021 für die Anhörung der Kantone nach Art. 6 Abs. 2 Epidemienengesetz.

1. Ausgangslage

Das Unterbrechen der Infektionsketten durch Isolation von positiv getesteten Personen und die Anordnung einer Quarantäne für deren enge Kontakte im Rahmen des Contact Tracing durch die zuständigen kantonalen Behörden sind – neben den allgemeinen Hygiene- und Verhaltensregeln – zentrale Massnahmen zur Bewältigung der Covid-19-Epidemie in der Schweiz. Dabei empfiehlt das Bundesamt für Gesundheit (BAG) den kantonalen Behörden seit dem 19. März 2020, eine Quarantänedauer von 10 Tagen anzuordnen (Kontaktquarantäne). In der Praxis ist die Quarantänedauer infolge der zwischen dem letzten Kontakt und dem Erhalt des positiven Testresultats verstrichenen Zeit meist kürzer.

Seit dem 6. Juli 2020 müssen sich zudem nach Artikel 2 Covid-19-Verordnung über Massnahmen im Bereich des internationalen Personenverkehrs (SR 818.101.27) auch Personen, die aus einem Land oder Gebiet mit einem erhöhten Ansteckungsrisiko in die Schweiz einreisen, in eine zehntägige Quarantäne begeben (Reisequarantäne). Zudem gilt gemäss Artikel 4 Covid-19-Verordnung 3 (SR 818.101.24) für die Schweiz ein Einreiseverbot aus Ländern ausserhalb des Schengenraums (davon ausgenommen sind die Länder gemäss Anhang 1 der Verordnung). Ausgenommen vom Verbot sind Personen mit Wohnsitz in der Schweiz oder Personen, die unter das Freizügigkeitsabkommen mit der EU oder unter das EFTA-Übereinkommen fallen. Das EJPD kann zudem den Flug- und Personenverkehr aus Risikoländern einschränken. Derzeit ist der Personenverkehr aus Südafrika und dem Vereinigte Königreich in die Schweiz untersagt (Anhang 3 der Verordnung).

Im September 2020 haben sich verschiedene Wirtschaftsverbände wie auch die Sozialpartner mit der Forderung nach einer Verkürzung der Quarantänedauer, insbesondere der Reisequarantäne, vernehmen lassen. Das EDI hat deshalb die STF damit beauftragt, eine Beurteilung alternativer Quarantänemodalitäten vorzunehmen. Im Policy Brief vom 30. September 2020 kommt die STF zum Schluss, dass die Quarantänedauer durch eine sogenannte Test- und Freigabestrategie verkürzt werden könnte. Gemäss der Modellrechnung bleibt die Wirksamkeit der Quarantäne praktisch vollständig erhalten, wenn am sechsten Tag der Quarantäne ein PCR-Test durchgeführt wird, der bei einem negativen Resultat zu einer Entlassung aus der Quarantäne frühestens am siebten Tag führt. Die STF weist in ihrem Policy Brief darauf hin, dass bei einem Strategiewechsel das verstärkte Einhalten der allgemeinen Hygiene- und Verhaltensregeln durch die betroffenen Personen zentral ist.

Nachdem der Bundesrat im Oktober 2020 aufgrund der damaligen epidemiologischen Situation auf eine Anpassung der Vorgaben für die Kontaktquarantäne verzichtet hat, hat er am 18. Dezember 2020 erneut eine Aussprache zur Anpassung der Vorgaben für die Kontaktquarantäne geführt und das EDI beauftragt, bis am 20. Januar 2021 mögliche neue Regelungen auszuarbeiten und bei den Kantonen zu konsultieren (vgl. Ziff. 2). Zudem hat der Bundesrat am 6. Januar 2021 eine Aussprache zu den Regelungen für die Einreise in die Schweiz geführt.

2. Zukünftige Ausgestaltung der Kontaktquarantäne

Für die zukünftige Ausgestaltung der Kontaktquarantäne stehen die nachfolgend aufgeführten Varianten zur Diskussion:

Variante 1: Test- und Freigabestrategie mit Testung am Tag 7: Die Kontaktpersonen gehen für 10 Tage ab dem letzten Kontakt mit der infizierten Person (falls die Person nicht im selben Haushalt wohnt) oder ab dem Tag, an dem die erkrankte Person isoliert wurde (falls die Person im selben Haushalt wohnt) in Quarantäne. Die Quarantäne wird aufgehoben, wenn die betroffene Person ab dem 7. Tag nach dem letzten Kontakt einen Antigen-Schnelltest oder PCR-Test durchführt und dieser ein negatives Resultat anzeigt. Bis zum eigentlichen Ablauf der Quarantäne muss immer eine Gesichtsmaske getragen und den Minimalabstand von 1.5 Metern zu anderen Personen eingehalten werden, ausgenommen in ihrer Wohnung oder ihrer Unterkunft (bspw. Hotel, Ferienwohnung etc.).

Variante 2: Test- und Freigabestrategie mit Testung am Tag der Kontaktaufnahme und am Tag 7: Die Kontaktpersonen gehen für 10 Tage ab dem letzten Kontakt mit der infizierten Person (falls die Person nicht im selben Haushalt wohnt) oder ab dem Tag, an dem die erkrankte Person isoliert wurde (falls die Person im selben Haushalt wohnt) in Quarantäne. Die Quarantäne wird aufgehoben, wenn die betroffene Person sowohl am Tag der Kontaktaufnahme durch die zuständige kantonale Stelle sowie auch ab dem 7. Tag nach dem letzten Kontakt einen Antigen-Schnelltest oder PCR-Test durchführt und beide Tests ein negatives Resultat anzeigen.

Der erste Test erlaubt es, asymptomatisch mit Sars-CoV-2 infizierte Personen frühzeitig zu identifizieren und im Falle eines positiven Ergebnisses engen Kontakte dieser Personen ebenfalls unter Quarantäne gestellt werden. Ein negatives Ergebnis des ersten Tests beendet die Quarantäne nicht vorzeitig, die betroffene Person hat die Quarantäne bis zum nächsten Test ab dem 7. Tag nach dem letzten Kontakt mit dem Fall einzuhalten.

Variante 3: Ersatz der Quarantäne durch eine serielle Testung: Die Quarantäne kann verkürzt werden, wenn zwei Tests nach dem letzten Kontakt mit der infizierten Person verlangt werden. Von der Person in Quarantäne wird verlangt, dass sie sich 5 Tage nach dem letzten Kontakt mit der infizierten Person ein erstes Mal testen lässt. Ist das Testresultat dieses ersten Tests negativ, muss die Quarantäne nicht weitergeführt werden. Weil aber nach dem 5. Tag doch noch verhältnismässig viele Personen Symptome entwickeln, kann eine Entlassung am 5. Tag epidemiologisch nur verantwortet werden, wenn die betroffene Person am 7. Tag einen weiteren Test vornimmt und entsprechend die Kantone garantieren können, dass dies kontrolliert wird.

Im Rahmen der vom 23. Dezember bis zum 4. Januar 2021 durchgeführten Konsultation der kantonsärztlichen Dienste sprachen sich die kantonsärztlichen Dienste von acht Kantonen für eine Test- und Freigabestrategie aus, elf kantonsärztliche Dienste äusserten sich ablehnend. Die Variante 1 wird von neun kantonsärztlichen Diensten unterstützt (sechs Ablehnungen), die Variante 2 von vier kantonsärztlichen Diensten (zehn Ablehnungen) und die Variante 3 wurde bei 15 Ablehnungen nur von einem kantonsärztlichen Dienst begrüsst. Als Hauptargument gegen eine Änderung der Regelung für die Kontaktquarantäne zum aktuellen Zeitpunkt wurde das Auftreten der neuen ansteckenderen Virusmutationen in der Schweiz genannt. Zudem wird befürchtet, dass die Einführung einer Test- und Freigabestrategie bei der Kontaktquarantäne bei gleichzeitiger Verschärfung der bundesrechtlichen Massnahmen von der Bevölkerung als widersprüchliche Signale gedeutet werden könnte und dadurch die Bereitschaft zur Einhaltung der Massnahmen wie auch der Quarantäne abnehmen könnte.

Auf organisatorischer Ebene wird die Variante 1, nicht aber die Varianten 2 und 3 als umsetzbar beurteilt. Insbesondere bei der Variante 3 wird das Kosten-Nutzen-Verhältnis negativ beurteilt und es wird befürchtet, dass die zur Verfügung stehenden Testkapazitäten hierzu nicht ausreichen. Zudem wird von Seiten der kantonsärztlichen Dienste mehrfach darauf hingewiesen, dass die Kantone aktuell durch die für eine rasche Durchimpfung der Bevölkerung notwendigen Massnahmen sowie das intensivierte Contact Tracing bei Personen, bei denen eine

der neuen Virusmutationen festgestellt wurde, stark gefordert sind.

Die STF kommt in ihrer Modellrechnung vom 4. Januar 2021 zum Schluss, dass die Varianten 1 und 2 die Wirksamkeit der Quarantäne im Vergleich zur aktuellen zehntägigen Quarantäne nur geringfügig und in einem vertretbaren Ausmass reduzieren, sofern sichergestellt ist, dass tatsächlich nach 7 Tagen ein Test durchgeführt wird. Die Variante 2 verbessere die Wirksamkeit der Quarantäne nicht, habe aber durch die frühzeitige Erkennung weiterer Fälle einen zusätzlichen epidemiologischen Nutzen. Die Variante 3 führe hingegen aufgrund einer substantiellen Rate von falsch negativen Tests am Tag 5 zu einem erhöhten Ansteckungsrisiko, da die betroffenen Personen in der Zeitspanne zwischen dem 5. und dem 7. Tag besonders ansteckend sein können. Die STF rät deshalb klar davon ab, die Variante 3 weiter zu verfolgen. Sie weist zudem daraufhin, dass das mit einer Anpassung der Quarantäneregelung einhergehende erhöhte Risiko nur dann gerechtfertigt ist, wenn die neue Regelung zu einer besseren Einhaltung der Quarantänebestimmungen durch die betroffenen Personen führt.

Das EDI schlägt vor, die bestehende zehntägige Kontaktquarantäne durch eine Test- und Freigabestrategie im Sinne der Variante 1 zu ersetzen, sofern die Kantone in der Lage sind, die Testung nach 7 Tagen durchzusetzen oder zumindest stichprobenweise zu kontrollieren. Damit kann bei nur geringem Risiko für zusätzliche Infektionen und mit geringem kantonalem Zusatzaufwand ein grosser Nutzen für die Personen, welche die Quarantäne früher beenden können, erzielt werden. Da die Variante 2 die Wirksamkeit der Quarantäne nicht verbessert, soll sie nicht weiterverfolgt werden. Bei der Variante 3 befürchtet das EDI, dass Personen mit einem negativen ersten Test (nach 5 Tagen) sich in falscher Sicherheit wägen könnten und auf einen zweiten Test verzichten könnten, und lehnt diese Variante aufgrund des erhöhten Ansteckungsrisikos ab. Aus diesem Grund priorisiert das EDI die Variante 1.

Die neue Covid-19-Verordnung Kontaktquarantäne und Absonderung regelt die Dauer sowie die Modalitäten der Quarantäne, inkl. der Modalitäten für den Test am Tag sieben im Sinne der Test- und Freigabe-Strategie. Gegenstand der Regelung ist zudem die Definition der Kontaktpersonen sowie die Dauer und Modalitäten der Absonderung.

Mit der Änderung der Regeln zur Kontaktquarantäne ist auch eine Anpassung der Verordnung über Massnahmen bei Erwerbsausfall im Zusammenhang mit dem Coronavirus (Covid-19) (Covid-19-Verordnung Erwerbsausfall) nötig. Die derzeit geltende Verordnung legt fest, dass Personen, die wegen einer behördlich angeordneten Quarantäne einen Erwerbsausfall erleiden, einen Anspruch auf maximal 10 Taggelder haben. Ein frühzeitiges Anspruchsende in Quarantänefällen sieht die Verordnung nicht vor. Die Covid-19-Verordnung Erwerbsausfall soll daher so angepasst werden, dass der Anspruch auf Corona-Erwerbsersatz bei einer behördlichen Aufhebung der Quarantäne erlischt.

3. Zukünftige Regelungen für die Einreise in die Schweiz

Zukünftig sollen zwei Gruppen von Staaten oder Gebiete unterschieden werden, deren jeweils spezifische epidemiologische Situation risikobasiert unterschiedliche Massnahmen rechtfertigt:

- Staaten oder Gebiete mit einem erhöhten Ansteckungsrisiko (etwa Schwellenwert = 14-Tage-Inzidenz der Schweiz +60; Auftreten von neuartigen, potentiell gefährlichen Varianten von Sars-CoV-2)
- Staaten oder Gebiete ohne erhöhtes Ansteckungsrisiko

Dabei kann – sofern aus epidemiologischer Sicht vertretbar – die Reisequarantäne im Sinne einer Test- und Freigabe-Strategie mittels eines Nachweises eines negativen Testergebnisses (PCR-Test oder Antigen-Schnelltest) verkürzt werden (gemäss Variante 1 Ziff. 2). Zur besseren Nachverfolgung und Kontrolle der einreisenden Personen soll zudem die Pflicht zur Erfassung der Kontaktdaten ausgeweitet werden.

Die totalrevidierte Covid-19-Verordnung über Massnahmen im Bereich des internationalen Personenverkehrs regelt die Modalitäten für die Einreise in die Schweiz (vgl. Entwurf des BAG im Anhang 2):

Staaten oder Gebiete mit einem erhöhten Ansteckungsrisiko: Die einreisende Person muss bei Einreise ein negatives PCR-Testergebnis nachweisen können. Sie ist grundsätzlich verpflichtet, sich unverzüglich nach Ankunft in der Schweiz in eine zehntägige Quarantäne zu begeben. In Übereinstimmung mit der Test- und Freigabe-Strategie (gemäss Variante 1 Ziff. 2) können sich Personen in Quarantäne ab dem siebten Tag auf eigene Kosten mit einem PCR-Test oder einem Antigen-Schnelltest auf Sars-CoV-2 testen lassen. Fällt das Ergebnis des Tests negativ aus, können sie die Quarantäne beenden, wenn die zuständige kantonale Behörde dem zustimmt.

Personen, die den bei der Einreise notwendigen negativen Test auf Sars-CoV-2 nicht nachweisen können, haben sich unmittelbar nach der Einreise testen zu lassen. Dieser Test hat in Absprache mit der zuständigen kantonalen Behörde zu erfolgen, welche innerhalb von 48 Stunden nach der Einreise zu kontaktieren ist. Wer diesen Test unmittelbar nach der Einreise nicht durchführt, wird gebüsst.

Eine strengere Regelung gilt für Flugreisen: Die Fluggesellschaften müssen vor dem Boarding prüfen, ob die Passagiere über ein negatives PCR-Testergebnis auf Sars-CoV-2 verfügen. Kann dieser Nachweis nicht erbracht werden, ist den Passagieren der Zutritt zum Flugzeug zu verweigern.

Staaten oder Gebiete ohne erhöhtes Ansteckungsrisiko: Für Einreisende aus diesen Ländern sollen mit Ausnahme der Erhebung der Kontaktdaten bei Einreise per Flugzeug, Bus, Eisenbahn oder Schiff (vgl. nachfolgend) weiterhin keine Massnahmen gelten.

Erhebung von Kontaktdaten: Zudem müssen zukünftig alle Personen, die aus einem Staat oder Gebiet in die Schweiz mit einem erhöhten Ansteckungsrisiko in die Schweiz einreisen, ihre Kontaktdaten erfassen. Erfasst wird die Einreise mit sämtlichen Transportmitteln, sei dies mit der Eisenbahn, dem Bus, dem Schiff oder dem Flugzeug oder einem Privatfahrzeug. Die Angaben über einen vorliegenden negativen PCR-Test auf Sars-CoV-2 und eine erfolgte Impfung gegen Sars-CoV-2 (Kontaktdaten) sind als Gesundheitsdaten datenschutzrechtlich besonders schützenswert, weshalb sie nicht über das neue elektronische Passenger Locator Form (PLF) erfasst werden dürfen.

Personen, die sich in den letzten 10 Tagen vor der Einreise in die Schweiz in einem Staat oder Gebiet ohne erhöhtes Ansteckungsrisiko aufgehalten haben, sind nur dann verpflichtet, ihre Kontaktdaten anzugeben, wenn die Einreise mit der Eisenbahn, dem Bus, dem Schiff oder dem Flugzeug erfolgt. Erfasst sind somit nur jene Transportmittel, in denen man die Personen, in deren näheren Umfeld man sich während der Reise befindet, nicht immer persönlich kennt. Sollte eine einreisende Person an Sars-CoV-2 erkranken, können somit durch die zuständigen Behörden all jene Personen informiert und eine Quarantäne angeordnet werden, die während der Reise einen engen Kontakt zur erkrankten Person hatten.

Kontrollmodalitäten: Die Kontrolle der Einhaltung der Regelungen für die Einreise in die Schweiz basieren grundsätzlich auf Stichprobenkontrollen. Systematische Grenzkontrollen zur Überprüfung der negativen Testergebnisse wären kaum verhältnismässig. Jedoch haben die zuständigen Behörden die Möglichkeit, aufgrund der zwingend zu erfassenden Kontaktangaben stichprobenweise zu überprüfen, ob in die Schweiz eingereiste Personen einen negativen Test vorweisen können oder ob sie sich an die Quarantänepflicht halten. Die Fluggesellschaften haben hingegen die Pflicht zu überprüfen, ob die Flugpassagiere das geforderte negative PCR-Testergebnis nachweisen können. Die Fluggesellschaften sind zudem angehalten, Kontaktdaten der Flugpassagiere, die keinen entsprechenden Nachweis erbringen können, dem BAG zu melden. Wer sich einer angeordneten Quarantäne entzieht, seine Kontaktangaben nicht wahrheitsgemäss angibt oder den Nachweis eines negativen PCR-Tests auf Sars-CoV-2 nicht erbringen kann wird gebüsst. Zuständig für die Strafverfolgung sind die Kantone.

Aufhebung Verbot Passagierflüge aus Südafrika und dem Vereinigten Königreich: Ebenfalls vorgeschlagen wird eine Anpassung der Covid-19-Verordnung 3, wonach das Verbot von Passagierflügen aus Südafrika und dem Vereinigten Königreich in die Schweiz aufgehoben werden soll. Zudem sollen Personen, die vom Freizügigkeitsabkommen erfasst werden, von der bestehenden Verweigerung der Einreise aus diesen Ländern für einen bewilligungsfreien Aufenthalt ohne Erwerbstätigkeit bis zu drei Monaten ausgenommen werden (Tourismus, Besuche etc.). Vorbehalten bleiben die strengeren grenzsanitarischen Massnahmen. Sowohl das Vereinigte Königreich wie auch Südafrika sind jedoch nach wie vor Risikoländer gemäss Anhang 1 der Covid-19-Verordnung 3, womit ein Grossteil der Einreisen aus diesen Ländern auch künftig nicht gestattet sein wird. Für diese beiden Staaten gilt das gleiche Einreiseregime wie für alle anderen Drittstaatsländer.

4. Fragen an die Kantone

- (1) Unterstützen die Kantone die vorgeschlagene Anpassung der Vorgaben für die Kontaktquarantäne (Ziff. 2)?
- (2) Ab welchem Zeitpunkt werden die Kantone in der Lage sein, die Überprüfung der Vorgaben für die Kontaktquarantäne umzusetzen?
- (3) Unterstützen die Kantone die vorgeschlagene Anpassung der Regelungen für die Einreise in die Schweiz (Ziff. 3)?
- (4) Ab welchem Zeitpunkt werden die Kantone in der Lage sein, die notwendigen Kontrollen der Einhaltung der Einreisevorgaben durchzuführen?
- (5) Sind Sie mit der vorgeschlagenen Änderung der Covid-19-Verordnung 3 einverstanden?

5. Frist

Wir ersuchen Sie um eine konsolidierte Stellungnahme bis spätestens am Freitag, 22. Januar 2021, open end.

6. Beilagen

- Anhang 1 Entwurf des BAG vom 20. Januar 2021 der Covid-19-Verordnung Kontaktquarantäne und Absonderung
- Anhang 2: Entwurf des BAG vom 20. Januar 2021 der Totalrevision der Covid-19-Verordnung über Massnahmen im Bereich des internationalen Personenverkehrs.